

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۲۴۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۴۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان ورفاه اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

شماره مسلسل: ۱۶۲۶۷

دفتر مطالعات اجتماعی

دی‌ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۳.....	چارچوب گزارش.....
۳.....	بخش اول - نگاهی کلی به اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی).....
۷.....	بخش دوم - تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری.....
۱۲.....	بخش سوم- ارزیابی احکام مربوط به حوزه جبران خدمت کارکنان.....
۲۴.....	بخش چهارم - بررسی هم‌سویی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون برنامه ششم توسعه کشور.....
۲۶.....	جمع‌بندی.....
۲۷.....	پیشنهادها.....
۳۰.....	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۴۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

خلاصه مدیریتی

- لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به لحاظ ساختاری همانند سال گذشته فصول هفت‌گانه اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی را به تفکیک در قالب جدول ۷-۱ مشتمل بر جبران خدمت کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها ارائه داده است، اما تغییر ایجاد شده کمک‌چندانی به شفاف شدن بحث جبران خدمت کارکنان نکرده و صرفاً عنوان ستون «حقوق و مزایای مستمر» به «جبران خدمت کارکنان» تغییر کرده است. ساماندهی جدول مذکور به شکل فعلی این عدم شفافیت را ایجاد کرده است که مشخص نیست چه مقدار از اعتبار جبران خدمات کارکنان از طریق خزانه دولت (حقوق و مزایای مستمر) پرداخت می‌شود و چه سهمی از پرداخت‌ها بر عهده دستگاه اجرایی (پرداخت‌های غیرمستمر) است.

- رویکرد بودجه سال ۱۳۹۸ همچنان متمرکز بر هزینه‌های جاری است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور اعتبارات هزینه‌ای (جاری) با ۹/۰۸ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۷ از رقم ۲,۹۳۹ هزار میلیارد ریال به ۳,۲۰۶ هزار میلیارد ریال رسیده است و بخش عمده مصارف عمومی (۷۸/۷ درصد) را به خود اختصاص می‌دهد.

- علی‌رغم اینکه اعتبار فصل جبران خدمت با ۲۹/۱ درصد رشد از ۷۳۷ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۷ به ۹۵۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است، اما با توجه به تغییراتی که در سایر فصول هزینه‌ای شاهد هستیم نمی‌توان این‌گونه استنباط کرد که قرار است در سال ۱۳۹۸ حقوق کارمندان دولت به میزان ۲۹ درصد رشد کند یا هزینه‌های جبران خدمت کارکنان به میزان ۲۹/۱ درصد رشد داشته است، زیرا ساختار بودجه در ایران به نحوی است که از محل اعتبارات سایر فصول نظیر سایر هزینه‌ها، استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شود و هرگونه تغییر در اعتبارات سایر فصول می‌تواند بر سیاست‌های افزایش حقوق اثرگذار باشد. چنین وضعیتی سبب می‌شود که هرگونه تصمیم‌گیری با مشکل و محدودیت جدی مواجه شود.

- فصل رفاه اجتماعی معادل ۱۹/۶ درصد رشد داشته است. سهم اعتبار مربوط به کمک دولت بابت پرداخت حقوق به بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

از ۲۲۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۳۱۸ هزار میلیارد ریال افزایش داشته است که رشدی ۴۴ درصدی داشته است. اعتبار حقوق بازنشستگان لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵۰ درصد رشد را نسبت به سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد و از ۹۴ هزار میلیارد ریال به ۱۴۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. افزایش غیرمعارف اعتبارات مربوط به کمک به این دو صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ که رقمی معادل ۱۶۰ هزار میلیارد ریال می‌شود با در نظر گرفتن بند «الف» تبصره «۲۱» ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قدری تأمل‌برانگیز است زیرا عملاً هزینه افزایش حقوق بازنشستگان دو بار در هزینه‌ها منظور شده است. یک‌بار در اعتبارات هزینه‌ای (فصل رفاه اجتماعی) منظور شده است و یک‌بار هم از صندوق توسعه ملی قابل برداشت است.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سرجمع اعتبارات هزینه‌ای بنیاد شهید مبلغ ۱۳۹ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ (۱۱۸ هزار میلیارد ریال) از رشدی معادل ۱۷/۸ درصد برخوردار بوده است. سهم مربوط به پرداخت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در سال ۱۳۹۸ معادل ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به سال ۱۳۹۷ (۸۶/۶ هزار میلیارد ریال) رشدی ۱۵/۵ درصدی را نشان می‌دهد.

- به دلیل تغییرات ساختاری ایجاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ امکان محاسبه دقیق هزینه‌های پرسنلی وجود ندارد، اما با در نظر گرفتن برخی مفروضات می‌توان گفت در سال ۱۳۹۸ در مجموع ۶۶/۷۹ درصد از اعتبارات هزینه‌ای (۲,۱۴۱,۹۳۲)، مربوط به حقوق و دستمزد کارکنان دولت، حقوق و مستمری بازنشستگان و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهداست. از این میزان ۱,۵۷۲,۴۹۲ میلیارد ریال (۴۹ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرف هزینه‌های پرسنلی شاغلین دستگاه‌های اجرایی خواهد شد و اعتباری معادل ۵۵۹,۴۴۱ هزار میلیارد ریال (۱۷/۴۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای) برای پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی، جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد. برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان ۲۰ هزار میلیارد ریال تخصیص داده شده است که این رقم نسبت به سال گذشته تغییری نداشته است.

جدول ۱. خلاصه اعتبارات مربوط به حقوق شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی کشور

(میلیارد ریال)

سال	اعتبارات هزینه‌ای	هزینه‌های پرسنلی	حقوق بازنشستگان و بنیاد شهید	جمع کل	درصد
۱۳۹۷	۲,۹۳۹,۹۴۷	۱,۴۱۴,۹۵۶	۴۰۱,۵۴۱	۱,۸۱۶,۴۹۷	۶۱/۸
۱۳۹۸	۳,۲۰۶,۹۰۹	۱,۵۷۲,۴۹۲	۵۵۹,۴۴۱	۲,۱۴۱,۹۳۲	۶۶/۷۹

مأخذ: اعتبارات مربوط به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان که اعتباری معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال است در محاسبات منظور نشده است.



- در تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۸ سالیانه ۲۷۶,۰۰۰,۰۰۰ (دویست و هفتاد و شش میلیون ریال) تعیین شده که این سقف همان است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تعیین شده است که به نظر می‌رسد نیازمند بازنگری است.

- در گزارش حاضر با هدف کاهش هزینه‌های جاری دولت بندی برای الحاق به تبصره «۱۲» پیشنهاد شده است.

چارچوب گزارش

گزارش حاضر در چهار بخش مستقل تهیه شده است:

در بخش اول اعتبارات مربوط به فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) بررسی شده است.

بخش دوم، تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری است. بخش سوم، به ارزیابی تبصره‌های ماده واحده لایحه بودجه مربوط به حوزه جبران خدمت کارکنان می‌پردازد.

در نهایت بخش چهارم به بررسی همسویی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور پرداخته است.

بخش اول - نگاهی کلی به اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی)

۱-۱. اعتبار جبران خدمت کارکنان (فصل اول): غیرشفاف‌تر شدن جبران خدمت کارکنان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور اعتبارات هزینه‌ای (جاری) با ۹/۰۸ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۷ از رقم ۲,۹۳۹ هزار میلیارد ریال به ۳,۲۰۶ هزار میلیارد ریال رسیده است. این در حالی است که اعتبار فصل جبران خدمت با ۲۹/۱ درصد رشد از ۷۳۷ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۷ به ۹۵۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است، البته با توجه به تغییراتی که در سایر فصول هزینه‌ای شاهد هستیم نمی‌توان این‌گونه استنباط کرد که قرار است در سال ۱۳۹۸ حقوق کارمندان دولت به میزان ۲۹ درصد رشد کند یا هزینه‌های جبران خدمت کارکنان به میزان ۲۹/۱ درصد رشد داشته است، زیرا ساختار بودجه در ایران به نحوی است که از محل اعتبارات سایر فصول نظیر سایر هزینه‌ها، استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شود. از این رو لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای

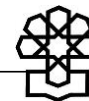
کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد. نه تنها این سؤال را پاسخ نمی‌دهد، بلکه به جهت تغییراتی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و به تبع آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ صورت پذیرفته است بر این عدم شفافیت افزوده شده است. تا سال ۱۳۹۶ ساختار جدول ۷ بودجه به نحوی بود که در ستونی به نام حقوق و مزایای مستمر اعتبار دستگاه‌ها برای این منظور مشخص می‌شد و مابقی اعتبار مربوط به جبران خدمات کارکنان دستگاه‌ها در ستونی به نام سایر منظور می‌شد. از قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ستون حقوق و مزایای مستمر حذف شده است و ستون جبران خدمات کارکنان جایگزین آن شده است که در واقع همان ستون حقوق و مزایای مستمر در سنوات قبل است با این تفاوت که بخشی از اعتبار جبران خدمت که در سرجمع اعتبار فصل اول (جبران خدمت) منظور می‌شد به اعتبار فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) منتقل شده است که این امر بر عدم شفافیت بودجه افزوده است. جدول زیر به تبیین موضوع کمک می‌کند.

جدول ۲. تغییرات ساختاری فصول هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

عنوان	۱۳۹۶	۱۳۹۷	درصد تغییرات	۱۳۹۸	درصد تغییرات
جبران خدمت کارکنان	۹۷۳,۶۶۸	۷۳۷,۲۵۴	-۲۴/۲	۹۵۲,۲۸۸	۲۹/۱
استفاده از کالاها و خدمات	۳۸۰,۳۰۸	۲۶۴,۷۳۴	-۳۰/۳	۲۳۳,۷۵۷	-۱۱/۷
سایر هزینه‌ها	۱۰۹,۳۴۹	۷۴۴,۰۹۶	۶۸۰	۶۱۳,۷۲۹	-۱۷/۵
جمع کل	۱,۴۶۳,۳۲۵	۱,۷۴۶,۰۸۴	۱۶/۲	۱,۷۹۹,۷۷۴	۳/۱

همان‌گونه که مشاهده می‌شود علی‌رغم اینکه اعتبار جبران خدمت کارکنان در لایحه بودجه نسبت به سال ۱۳۹۷ معادل ۲۹/۱ درصد رشد را نشان می‌دهد، اما به نسبت سال ۱۳۹۶ حتی با کاهش نیز مواجه است. سرجمع اعتبارات سه فصل مذکور نیز نشان از آن دارد که تنها با ۳/۱ درصد رشد به نسبت سال ۱۳۹۷ مواجه شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان و البته اعتبار استفاده از کالاها و خدمات به سایر هزینه‌ها انتقال یافته است، شاهد کلام آنکه اعتبار سایر هزینه‌ها در سال ۱۳۹۷ به یک‌باره با ۶۸۰ درصد رشد مواجه است در حالی که اعتبار فصل جبران خدمت و استفاده از کالاها و خدمات در سال ۱۳۹۷ به نسبت سال ۱۳۹۶ به ترتیب با ۲۴/۲ و ۳۰/۳ کاهش مواجه شده است.

بررسی بودجه سال ۱۳۹۸ در فصول سه‌گانه فوق حکایت از آن دارد که علی‌رغم افزایش اعتبار مربوط به جبران خدمت کارکنان به میزان ۲۹/۱ درصد، اما اعتبار سایر هزینه‌ها و استفاده از کالاها و خدمات به ترتیب به میزان ۱۷/۵ و ۱۱/۷ درصد کاهش یافته است. لازم به توضیح است بر اساس تغییرات صورت‌گرفته در دسته‌بندی فصول هزینه‌ای سهم قابل توجهی از اعتبارات فصل سایر هزینه‌ها برای جبران خدمت کارکنان نهادهای امنیتی، نظامی و انتظامی و در عین حال پرداخت‌های غیرمستمر



کارکنان دولت نظیر اضافه کار، ایاب و ذهاب، حق مأموریت، نوبت کاری، فوق العاده کارایی و..... هزینه خواهد شد. همچنین از محل اعتبارات مربوط به استفاده از کالاها و خدمات نیز برای پرداخت حقوق کارکنان شرکتی و قراردادی کار معین و موارد مشابه هزینه خواهد شد.

جدول ۳، روند اعتبار جبران خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی در بودجه عمومی را طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

جدول ۳. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت (میلیارد ریال)

سال	قانون بودجه	اصلاحیه یا متمم بودجه	جمع کل اعتبار سالیانه	رشد نسبت به سال قبل (درصد)
۱۳۸۴	۸۴,۷۴۶	۳۵,۸۵۱	۱۲۰,۵۹۷	-
۱۳۸۵	۱۱۶,۶۵۹	۳۳,۰۰۰	۱۴۹,۶۵۹	۲۴
۱۳۸۶	۱۳۲,۴۴۹	۳۶,۳۰۰	۱۶۸,۷۵۰	۱۲/۷
۱۳۸۷	۱۶۰,۶۷۸	۲۸,۸۶۸	۱۸۹,۵۴۶	۱۲/۳
۱۳۸۸	۲۲۷,۸۶۱	-	۲۲۷,۸۶۱	۲۰/۲
۱۳۸۹	۲۲۸,۲۸۵	۲۱,۰۰۰	۲۴۹,۲۸۵	۹/۴
۱۳۹۰	۲۷۸,۹۵۵	-	۲۷۸,۹۵۵	۱۱/۹
۱۳۹۱	۳۱۳,۷۴۲	-	۳۱۳,۷۴۲	۱۲/۵
۱۳۹۲	۵۳۸,۰۲۲	-	۵۳۸,۰۲۲	**۷۱/۵
۱۳۹۳	۶۵۱,۵۱۸	-	۶۵۱,۵۱۸	۲۱
۱۳۹۴	۶۴۹,۵۱۱	-	۶۴۹,۵۱۱	** -۰/۳
۱۳۹۵	۸۱۱,۹۹۰	-	۸۱۱,۹۹۰	۲۵
۱۳۹۶	۹۷۳,۶۶۸	-	۹۷۳,۶۶۸	۱۹/۹
لایحه ۱۳۹۷*	۱,۰۶۲,۳۷۹	-	۱,۰۶۲,۳۷۹	۹/۱
قانون ۱۳۹۷	۷۳۷,۲۵۴	-	۷۳۷,۲۵۴	-۲۴/۲
لایحه ۱۳۹۸	۹۵۲,۲۸۸	-	۹۵۲,۲۸۸	۲۹/۱

* علت درج اطلاعات مربوط به لایحه سال ۱۳۹۷ کل کشور به دلیل تغییراتی است که لایحه نسبت به قانون در زمینه جابه‌جایی فصول هزینه‌ای داشته است. در واقع از فصل جبران خدمات و استفاده از کالاها و خدمات به فصل سایر هزینه‌ها انتقال یافته است.

** رشد غیرمنطقی سال ۱۳۹۲ و رشد منفی اعتبار سال ۱۳۹۴ به جهت جابه‌جایی اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگی افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری از فصل رفاه اجتماعی به فصل جبران خدمات در سال ۱۳۹۲ و بازگشت مجدد آن در سال ۱۳۹۴ است.

۱-۲. اعتبار رفاه اجتماعی (فصل ششم)

فصل رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۱۹/۶ درصد رشد داشته است. سهم اعتبار مربوط به کمک دولت بابت پرداخت حقوق به بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه از ۲۲۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۳۱۸ هزار میلیارد ریال افزایش داشته است که رشدی ۴۴ درصدی داشته است. اعتبار حقوق بازنشستگان لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵۰ درصد رشد را نسبت به سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد و از ۹۴ هزار

میلیارد ریال به ۱۴۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. افزایش غیرمتعارف اعتبارات مربوط به کمک به این دو صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ که رقمی معادل ۱۶۰ هزار میلیارد ریال می‌شود با در نظر گرفتن بند «الف» تبصره «۲۱» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قدری تأمل برانگیز است. زیر این تبصره بیان می‌دارد که:

«صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و

بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری

بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل

منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند. در صورتی که منابع حاصل از

سود و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش، کفایت پرداخت مابه‌التفاوت را نکند، به دولت اجازه داده می‌شود

آن را از محل برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی تأمین نماید.» نحوه تنظیم این حکم به شکلی است

که عملاً هزینه افزایش حقوق بازنشستگان دو بار در هزینه‌ها منظور شده است. یکبار در اعتبارات هزینه‌ای (فصل رفاه اجتماعی) منظور شده و یکبار هم از صندوق توسعه ملی قابل برداشت است.

لازم به توضیح است دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتباری معادل ۶۰ هزار میلیارد ریال نیز

بابت پرداخت کسور بازنشستگی سهم فرد و دولت کارکنان پایور و وظیفه نیروهای نظامی و انتظامی به

سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح پرداخت کرده است که تا سال ۱۳۹۶ با عنوان کمک به پرداخت

حقوق بازنشستگان در اعتبارات این سازمان منظور می‌شده است. در همین رابطه اعتباری معادل ۹۰

هزار میلیارد ریال نیز بابت تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به این دو صندوق (۵۰ هزار میلیارد ریال

سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۴۰ هزار میلیارد ریال نیز صندوق بازنشستگی کشوری) در

نظر گرفته شده است.

همچنین برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان اعتباری معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال تخصیص

داده شده است که این رقم نسبت به سال گذشته تغییری نداشته است. به نظر می‌رسد با این میزان

اعتبار (با توجه به تعداد بازنشستگان) نمی‌توان انتظار داشت اهداف بند «ج» تبصره «۱۲»^۱ ماده واحده

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تحقق یابد. به نقل از وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای همسان‌سازی حقوق

بازنشستگان کشوری ۳۰۰ هزار میلیارد ریال اعتبار لازم است.^۲ این در حالی است که محاسبه‌ها نشان

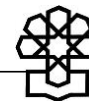
از آن دارد که همسان‌سازی حقوق بازنشستگان این صندوق حدود ۱۶,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار نیاز دارد.

بدیهی است برای همسان‌سازی حقوق مستمری‌بگیران لشکری نیز حداقل ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال

اعتبار نیاز است.

۱. دولت مجاز است اعتبار ردیف ۲۲-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون را برای افزایش و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهیانه آنها کمتر از بیست میلیون ریال است بر اساس آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذیربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد اختصاص دهد.

2. <http://www.hamshahronline.ir>



بخش دوم - تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری

۲-۱. تحلیلی بر اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی^۱ وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی

نکته قابل اعتنا برای محاسبه هزینه‌های پرسنلی شاغلین دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور این است که به سبب تغییرات حاصل شده در ساختار فصول هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (همان‌گونه که در جدول ۳ آمده است) بر ابهام‌های مربوط به هزینه‌های پرسنلی در بودجه سنواتی کشور افزوده شده و حتی بر اساس برخی مفروضات^۲ نیز نمی‌توان تخمین مناسبی از اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی داشت. با وجود این با در نظر گرفتن برخی مفروضات می‌توان برآوردی از هزینه‌های پرسنلی شاغلین دستگاه‌های اجرایی برای سال ۱۳۹۸ انجام داد که البته چندان قابل اتکا نیست. بر اساس این مفروضات در سال ۱۳۹۷ اعتباری معادل ۱,۴۱۴,۹۵۶ میلیارد ریال برای پرداخت هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی و امنیتی در نظر گرفته شده است که برای سال ۱۳۹۸ به حدود ۱,۵۷۲,۴۹۲ میلیارد ریال افزایش می‌یابد که رشدی ۱۱/۱ درصدی را نشان می‌دهد. این در حالی است که اعتبار فصل جبران خدمت ۲۹/۱ درصد رشد داشته است، اما از آنجایی که اعتبار فصل سایر هزینه‌ها با حدود ۱۷/۵ درصد کاهش مواجه شده است و بخش اعظم اعتبار این فصل نیز برای جبران خدمت هزینه می‌شود لذا محاسبات نشان از رشد ۱۱/۱ درصدی اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی دارد. با توجه به افزایش ۲۹/۱ درصدی فصل جبران خدمت و در عین حال کاهش ۱۷/۵ درصدی اعتبار فصل سایر هزینه‌ها ممکن است سیاست دولت در سال ۱۳۹۸ افزایش حقوق ثابت و در عین حال رشد کم‌تر یا حتی کاهش فوق‌العاده‌های غیرمستمر باشد.

۱. منظور از هزینه‌های پرسنلی در این گزارش حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر پرداختی و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان بازنشستگی، ایاب و ذهاب و تغذیه و... شاغلین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی است.

۲. لازم به توضیح است در سنوات گذشته هزینه‌های پرسنلی بر اساس مفروضاتی قابل محاسبه بود. با این فرض که بخشی از اعتبارات فصول دوم (استفاده از کالاها و خدمات)، ششم (رفاه اجتماعی) و هفتم (سایر هزینه‌ها) نیز بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی و نیروهای خدماتی، شرکتی و قراردادی هزینه می‌شود. به عبارت دیگر، هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی (منظور دستگاه‌هایی است که اعتبار مربوط به حقوق و مزایای کارکنان آنان در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی می‌شود)، صرفاً معطوف به اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) نیست. لکن از آنجایی که مشخص نیست چه میزان از اعتبارات فصول دوم، ششم و هفتم برای جبران خدمت کارکنان هزینه می‌شود، لذا فرض بر این است که حدود ۲۰ درصد از سرجمع اعتبارات سه سرفصل مذکور نیز برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص داده می‌شود.

جدول ۴. سهم اعتبار هزینه‌های پرسنلی در هزینه‌های عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۸

(میلیارد ریال)

سال	هزینه‌های عمومی دولت (۱)	درصد رشد (۲)	اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) (۳)	اضافه می‌شود: از محل سایر فصول (۴)	کسر می‌شود: اعتبار جبران خدمت بنیاد شهید و امور ایثارگران (۵)	جمع کل (۶)	درصد افزایش به نسبت سال قبل (۷)	سهم نسبت به سرجمع هزینه‌های عمومی دولت (۸)
۱۳۸۶	۳۸۸,۰۰۷	-	۱۳۶,۶۵۰	۳۴,۹۰۲	-	۱۷۱,۵۵۲	-	۴۴/۲
۱۳۸۷	۴۳۱,۱۲۶	۱۱/۱	۱۶۰,۶۷۸	۳۶,۷۰۲	-	۱۹۷,۳۸۰	۱۵	۴۵/۷
۱۳۸۸	۵۷۱,۰۶۵	۳۲/۴	۲۲۸,۰۸۲	۴۹,۹۷۷	-	۲۷۸,۰۵۹	۴۰	۴۸/۷
۱۳۸۹	۷۳۲,۹۰۹	۲۸/۳	۲۲۸,۲۸۵	۶۵,۹۷۷	-	۲۹۴,۲۶۲	۵/۸	۴۰/۱
۱۳۹۰	۸۹۷,۹۲۱	۲۲/۵	۲۷۸,۹۵۵	۸۱,۷۰۷	-	۳۶۰,۶۶۲	۲۲/۵	۴۰/۱
۱۳۹۱	۱,۰۱۰,۷۱۳	۱۲/۵	۳۱۷,۵۷۵	۹۸,۳۹۳	-	۴۱۵,۹۶۸	۱۵/۳	۴۱/۱
۱۳۹۲	۱,۲۸۱,۳۱۸	۲۶/۷	۵۳۸,۰۲۲	۹۲,۴۲۵	۱۵۶,۸۷۱	۴۷۳,۵۷۶	۱۳/۸	۳۶/۹
۱۳۹۳	۱,۴۹۳,۳۲۵	۱۶/۵	۶۵۱,۵۱۸	۱۱۰,۱۶۹	۱۸۲,۶۸۴	۵۷۹,۰۰۳	۲۲/۲	۳۸/۷
۱۳۹۴	۱,۷۴۷,۲۲۸	۱۷	۶۴۹,۵۱۱	۱۶۵,۵۴۰	۸۳,۸۰۹	۷۲۷,۲۱۹	۲۵/۵	۴۳/۸
۱۳۹۵	۲,۱۳۷,۶۲۸	۲۲/۳	۸۱۱,۹۹۰	۲۱۸,۱۲۵	۹۷,۹۴۹	۹۳۲,۱۶۶	۲۸/۲	۴۳/۶
۱۳۹۶	۲,۵۳۸,۱۹۳	۱۸/۷	۹۷۳,۶۶۸	۲۵۶,۳۸۰	۱۱۲,۵۴۰	۱,۱۱۷,۳۴۲	۱۹/۸	۴۴/۰۲
۱۳۹۷	۲,۹۳۹,۹۴۷	۱۵/۸	۷۳۷,۲۵۴	۷۰۳,۷۷۸	۸۶,۶۰۰	۱,۴۱۴,۹۵۶*	۲۶/۶	۴۸/۱
۱۳۹۸	۳,۲۰۶,۹۰۹	۹/۰۸	۹۵۲,۲۸۸	۶۶۰,۲۰۴	۱۰۰,۰۰۰	۱,۵۷۲,۴۹۲**	۱۱/۱	۴۹

* جبران خدمت و ۶۰ درصد اعتبار فصل سایر هزینه‌ها (هفتم) و ۲۰ درصد فصول استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مینا قرار گرفته است. به رقم سرجمع اعتبارات هزینه‌های پرسنلی، ۶۰ هزار میلیارد ریال سهم پرداخت کسور بازنشستگی سهم فرد و دولت کارکنان پایور و وظیفه نیروهای نظامی و انتظامی که از جنس هزینه‌های پرسنلی است نیز اضافه شده است.

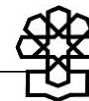
** جبران خدمت و ۸۰ درصد اعتبار فصل سایر هزینه‌ها و ۲۰ درصد اعتبار فصول استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مینا قرار گرفته است. علت این تغییر نسبت به سال ۱۳۹۷ کاهش اعتبار فصل سایر هزینه‌ها است که به نسبت سال ۱۳۹۷ معادل ۱۷/۵ درصد کاهش را نشان می‌دهد. به رقم سرجمع اعتبارات هزینه‌های پرسنلی، ۶۰ هزار میلیارد ریال سهم پرداخت کسور بازنشستگی سهم فرد و دولت کارکنان پایور و وظیفه نیروهای نظامی و انتظامی که از جنس هزینه‌های پرسنلی است نیز اضافه شده است.

۲-۲. تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران

کشوری و لشکری

سهم اعتبار مربوط به کمک دولت بابت پرداخت حقوق به بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از ۲۲۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۳۱۸ هزار میلیارد ریال افزایش داشته است که رشدی ۴۴ درصدی داشته است. اعتبار حقوق بازنشستگان لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵۰ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد و از ۹۴ هزار میلیارد ریال به ۱۴۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سرجمع اعتبارات هزینه‌ای بنیاد شهید مبلغ ۱۳۹ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ (۱۱۸ هزار میلیارد ریال) از رشدی معادل ۱۷/۸ درصد برخوردار بوده است. سهم مربوط به پرداخت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در سال ۱۳۹۸



معادل ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به سال ۱۳۹۷ (۸۶/۶ هزار میلیارد ریال) رشدی ۱۵/۵ درصدی را نشان می‌دهد.

بر این اساس در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتباری معادل ۵۵۹,۴۴۱ هزار میلیارد ریال (۱۷/۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای کمک به پرداخت حقوق بازنشستگان دو صندوق کشوری و لشکری، جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد که در مقایسه با اعتبار سال ۱۳۹۷ (۴۰۱,۵۴۱ هزار میلیارد ریال) شاهد افزایشی ۳۹/۳ درصدی هستیم. این درحالی است که از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال نیز برای بازپرداخت بدهی حسابرسی شده دولت به این دو صندوق تخصیص داده شده است که اگر این اعتبار را نیز منظور کنیم سهم اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان دو صندوق مذکور و افراد تحت پوشش بنیاد شهید به ۶۴۹,۴۴۱ هزار میلیارد ریال خواهد رسید که سهمی معادل ۲۰/۲ از اعتبارات هزینه‌ای را به خود تخصیص خواهد داد.

جدول ۵ سهم اعتبارات مربوط به حقوق و مستمری بازنشستگان کشوری و لشکری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا را طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۲ در سرجمع هزینه‌های عمومی دولت نشان می‌دهد.

جدول ۵. سهم اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال

و والدین شهدا در اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۲ (میلیارد ریال)

سال	هزینه‌های عمومی دولت (۱)	اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران (۲)	صندوق بازنشستگی کشوری (۳)	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (۴)	جمع کل (۵)	درصد افزایش به نسبت سال قبل (۶)	نسبت به سرجمع هزینه‌های عمومی دولت (۷)
۱۳۹۲	۱,۲۸۱,۳۱۸	۴۶,۰۳۶	۸۳,۳۰۳	۶۴,۹۴۴	۱۹۴,۲۸۳	-	۱۵/۱
۱۳۹۳	۱,۴۹۳,۳۲۵	۵۱,۹۴۸	۹۲,۴۶۵	۷۴,۵۲۱	۲۱۸,۹۴۴	۱۲/۶	۱۴/۶
۱۳۹۴	۱,۷۴۷,۲۲۸	۶۷,۵۶۸	۱۰۹,۱۷۰	۱۰۵,۲۱۳	۲۷۹,۷۸۰	۲۷/۷	۱۶
۱۳۹۵	۲,۱۳۷,۶۲۸	۷۲,۱۱۸	۱۶۵,۶۴۶	۱۴۷,۹۳۰	۳۸۵,۶۹۴	۲۴/۱	۱۸
۱۳۹۶	۲,۵۳۸,۱۹۳	۷۸,۸۸۷	۱۸۰,۷۷۴	۱۵۲,۵۸۳	۴۱۲,۲۴۴	۶/۸	۱۷/۴
۱۳۹۷	۲,۹۳۹,۹۴۷	۸۶,۶۰۱	۲۲۰,۳۴۰	۹۴,۶۰۰	۴۰۱,۵۴۱	*-۲/۶	۱۳/۶
۱۳۹۸	۳,۲۰۶,۹۰۹	۱۰۰,۰۸۱	**۳۱۸,۳۶۰	***۱۴۱,۰۰۰	۵۵۹,۴۴۱	۳۹/۳	۱۷/۴

* علت کاهش درصد رشد اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در سال ۱۳۹۷ به دلیل کسر مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال بابت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به صندوق‌های بازنشستگی بوده است.

** مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای صندوق بازنشستگی کشوری بابت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به صندوق بازنشستگی کشوری در نظر گرفته شده است که از رقم برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌گیران و مستمری‌گیران کشوری کسر شده است.

*** مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بابت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به صندوق بازنشستگی لشکری در نظر گرفته شده است که از رقم برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌گیران و مستمری‌گیران لشکری کسر شده است.

نکته: برای اعتبارات مربوط به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان اعتباری معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال است که در محاسبات منظور نشده است.

جدول ۶ مجموع اعتبارات مربوط به حقوق شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی را نشان می‌دهد.

جدول ۶. خلاصه اعتبارات مربوط به حقوق شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی کشور

(میلیارد ریال)

سال	اعتبارات هزینه‌ای	هزینه‌های پرسنلی	حقوق بازنشستگان و بنیاد شهید	جمع کل	درصد
۱۳۹۷	۲,۹۳۹,۹۴۷	۱,۴۱۴,۹۵۶	۴۰۱,۵۴۱	۱,۸۱۶,۴۹۷	۶۱/۸
۱۳۹۸	۳,۲۰۶,۹۰۹	۱,۵۷۲,۴۹۲	۵۵۹,۴۴۱	۲,۱۴۱,۹۳۳	۶۶/۷۹

مأخذ: اعتبارات مربوط به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان که اعتباری معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال است در محاسبات منظور نشده است.

۳-۲. چه باید کرد؟

همان‌گونه که در جدول ۶ مشاهده می‌شود برای سال ۱۳۹۸ اعتباری معادل ۱,۵۸۲,۴۹۲ میلیارد ریال برای هزینه‌های پرسنلی و اعتباری معادل ۵۵۹,۴۴۱ میلیارد ریال نیز برای حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد که مجموع آن حدود ۲,۱۴۱,۹۳۳ میلیارد ریال خواهد شد که به نسبت سال ۱۳۹۷ (۱,۸۱۶,۴۹۷ میلیارد ریال) با ۱۷/۹ درصد رشد همراه بوده است. در واقع حدود ۶۶/۷۹ درصد از اعتبارات هزینه‌ای کشور صرفاً برای حقوق شاغلین و بازنشستگان هزینه خواهد شد. سهم حقوق شاغلین و بازنشستگان از اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۷ معادل ۶۱/۸ درصد بوده است. این در حالی است که از محل درآمدهای اختصاصی نیز برای پرداخت حقوق و مزایا هزینه می‌شود که علاوه بر اینکه هزینه‌های پرسنلی را افزایش می‌دهد، بر کمیت و کیفیت خدمات عمومی دولت اثر منفی می‌گذارد، موجب تبعیض و بی‌عدالتی در پرداخت‌ها نیز می‌شود.

در همین حال هر ساله تعداد بیش‌تری از دستگاه‌های اجرایی از شمول قوانین عمومی به ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی خارج می‌شوند که این امر نیز علاوه بر کاهش شفافیت در هزینه‌ها، موجب افزایش آن نیز می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از عوامل اصلی تمایل خروج دستگاه‌های اجرایی از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از توان مالی بیش‌تری برخوردارند این است که تابع ضوابط و مقررات اداری و استخدامی خاص قرار گیرند و با اتکا به منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و حتی شبه‌قانونی به کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت کنند. این موضوع سبب شده است مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌ها از دریافت‌های قابل توجهی برخوردار باشند و مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی از حداقل‌های قانونی نیز بی‌بهره بمانند. امری که در مغایرت آشکار با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، زیرا موجب بروز تبعیضات ناروا و برقراری امتیازات غیرعادلانه در بین جامعه مدیران و کارکنان دولت شده است. یکی از عوارض این مسئله، فیش‌های نجومی بود که در سال گذشته مطرح شد و هزینه‌های قابل توجهی را نیز متوجه کشور کرد.



کم‌توجهی و فقدان نظارت قوه مجریه در سال‌های گذشته در قبال بروز این مشکل به خصوص در رابطه با شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های دولتی تابع قوانین و مقررات خاص نیز کاملاً مشهود است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مشکلات این حوزه صرفاً به نظامات پرداخت و کیفیت آن مربوط نمی‌شود و قانونگذاری در این حوزه به تنهایی برای حل این معضل کفایت نمی‌کند و لازم است سایر عوامل مؤثر بر این حوزه نیز از کارآمدی لازم برخوردار باشند تا بتوان علاوه بر تحقق عدالت در پرداخت در زمینه نظارت و کنترل بر هزینه‌ها نیز موفق بود. در همین حال تقویت سازوکارهای ارزیابی و نظارت، شایسته‌گزینی، مقابله با فساد، حاکمیت قانون و جلوگیری از تعدد مراجع تصمیم‌گیری در این رابطه دارای نقش مهمی هستند.

شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد مشکلات و مسائل نظام اداری در ایران موجب شده است که هزینه‌های عمومی در کشور به طور فزاینده‌ای افزایش، کیفیت کالاها و خدمات عمومی کاهش و در عین حال با هزینه بالا به مردم عرضه شوند و با سرعت کندی به دست مردم برسند. همان‌گونه که بیان شد هزینه‌های پرسنلی بخش قابل توجهی از هزینه‌های عمومی را به خود تخصیص می‌دهد به نحوی که حدود حدود ۶۶/۷۹ درصد از اعتبارات هزینه‌ای بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور صرفاً برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین، مستمری‌بگیران و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی هزینه خواهد شد. بنابراین مدیریت مؤثر هزینه‌های مربوط به جبران خدمت کارکنان برای اطمینان از ارائه خدمات مطلوب و تخصیص عادلانه منابع بسیار مهم به نظر می‌رسد. این امر مستلزم برنامه‌ریزی صحیح برای تأمین مالی مناسب در بخش اعتبارات مربوط به جبران خدمت کارکنان است. بر اساس مدل ارائه شده توسط صندوق بین‌المللی پول بودجه‌ریزی برای جبران خدمت کارکنان باید رقابتی باشد تا جذب و حفظ نیروهای توانمند و ایجاد انگیزه برای عملکرد بهتر در آنها میسر شود و همچنین انعطاف‌پذیر باشد تا سطح و ترکیب مناسب برای اشتغال را با توجه به تحولات جمعیت‌شناختی و تکنولوژیکی در نظر گیرد. بدیهی است تحقق این اهداف مستلزم ایجاد شفافیت در نظام بودجه‌ریزی کشور است، زیرا شفافیت در نظام پرداخت کشور متأثر از نظام بودجه‌ریزی کشور و پیش‌نیاز تحقق احکام قانونی مرتبط با نظام پرداخت است. به منظور نیل به شفافیت مالی، استانداردها یا رویه‌های متعددی در حوزه‌های مختلف معطوف به شفافیت شامل شیوه حسابداری، شیوه نظارت، شیوه افشا و شیوه سنجش تدوین شده یا اعمال می‌شود. این استانداردها یا رویه‌ها تلاش می‌کنند ضمن یکدست و سیستمی کردن شفافیت در مدیریت بخش عمومی، از بروز موارد فسادزا نیز پیشگیری کنند. از همین‌رو تلاش می‌شود فرایندهایی مانند «جریان دریافتی‌ها اعم از حقوق و دستمزد و غیره»، «اموال و دارایی متصدیان»، «شیوه جابه‌جایی افراد از بیرون بخش عمومی به داخل آن و بالعکس»، «نحوه توزیع اطلاعات منفعت‌رسان»، «نحوه تصمیم‌سازی افراد ذی‌نفع»، «نحوه لابی‌گری برای تصویب قوانین» و ... در بخش عمومی نظام‌مند شده و شفاف شود. ایجاد شفافیت در یک بخش، مثلاً دریافتی‌ها و مسکوت ماندن در سایر حوزه‌ها، مثلاً دارایی‌ها، ممکن است به

انتقال زمینه‌های فساد منجر شود. کشورها بسته به میزان توسعه‌یافتگی ساختار بخش عمومی و قوانین و مقررات مربوطه و فرایندهای مالی و مالیات‌ستانی مربوطه، اقدام به شفاف‌سازی دریافتی‌ها در بخش عمومی می‌کنند. بر همین اساس باید در زمینه ایجاد کارآمدی سایر نظامات مرتبط با نظام پرداخت (از جمله بودجه‌ریزی، مالیات‌ستانی، شفافیت و پاسخگویی و ...) اقدامات لازم صورت پذیرد. در زمینه کاهش هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی (با توجه به شرایط تحریم در کشور) نیز باید تصمیمات لازم از سوی متولیان کشور صورت پذیرد. هزینه‌هایی نظیر برگزاری همایش‌ها، سمینارها، دوره‌های آموزش ضمن خدمت و ... اگرچه ممکن است ارقام قابل توجهی نباشد، اما می‌تواند فرهنگ صرفه‌جویی را در دستگاه‌های اجرایی کشور حاکم کند.

وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی نیز هر سال در حال افزایش است و این امر چشم‌انداز خوبی را پیش روی تصمیم‌گیرندگان قرار نمی‌دهد! کلیه آمارها و شاخص‌های موجود در این زمینه نشان از آن دارد که این وابستگی هر سال در حال افزایش است. حتی سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز از این قاعده مستثنا نیست و در صورت عدم پرداخت بدهی‌های دولت به این صندوق، عدم ایفای تعهدات قانونی در قبال این صندوق و عدم اصلاحات پارامتریک و سیستماتیک در رابطه با صندوق و قوانین مربوط به بازنشستگی، این صندوق به عنوان بزرگ‌ترین سازمان عرضه‌کننده خدمات بیمه درمان و بازنشستگی که حدود ۱۷ میلیون را به صورت مستقیم تحت پوشش بازنشستگی و نزدیک به ۴۲ میلیون نفر را تحت پوشش درمان خود دارد، به بودجه عمومی کشور وابسته خواهد شد. بروز چنین پدیده‌ای کشور را در شرایط بحرانی قرار خواهد داد. از این رو اتخاذ راهکارهای لازم برای حل مشکلات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی نیز باید در دستور کار تصمیم‌گیرندگان کشور قرار گیرد.

بخش سوم - ارزیابی احکام مربوط به حوزه جبران خدمت کارکنان

در این بخش از گزارش بند «الف» تبصره «۶»، بند «الف» تبصره «۱۲»، بند «ج»، «ز»، «م» تبصره «۱۲»، جزء «۳» و «۴» بند «ج» تبصره «۲۰»، بند «د» تبصره «۲۰» و بندهای ذیل جدول ۷ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و تبصره «۲۱» ارزیابی شده است. ضمن اینکه تبصره‌ای با هدف کاهش هزینه‌های دولت برای الحاق به تبصره «۱۲» پیشنهاد شده است.

۱. وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در گزارشی مستقل مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.



۱. بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه

بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه ۱۳۹۸	بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۳۹۷
سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۸ سالانه مبلغ دوست‌وهفتادوشش میلیون (۲۷۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود. نرخ مالیات بر کل درآمد کارکنان دولتی و غیردولتی اعم از حقوق و مزایای فوق‌العاده و کارانه به استثنای تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن و با رعایت ماده (۵) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به اعضای هیئت علمی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی و مربوط به امور آموزشی و پژوهشی است، مازاد بر مبلغ مذکور تا سه برابر آن مشمول مالیات سالانه ده درصد (۱۰٪) و نسبت به مازاد سه برابر تا چهار برابر آن مشمول مالیات سالانه پانزده درصد (۱۵٪) و نسبت به مازاد چهار برابر مشمول مالیات پانزده درصد (۱۵٪) و نسبت به مازاد چهار برابر تا ۶ برابر بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و نسبت به مازاد ۶ برابر سی‌وپنج درصد (۳۵٪) تعیین می‌شود. میزان معافیت مالیاتی اشخاص موضوع مواد (۵۷) و (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم سالانه دوست‌وشانزده میلیون (۲۱۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.	سقف معافیت مالیاتی ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۷، مبلغ دوست‌وهفتادوشش میلیون (۲۷۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌گردد. نرخ مالیات بر کل درآمد کارکنان دولتی و غیردولتی اعم از حقوق و مزایای فوق‌العاده و کارانه به استثنای تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن و با رعایت ماده (۵) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به اعضای هیئت علمی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی و مربوط به امور آموزشی و پژوهشی است، مازاد بر مبلغ مذکور تا سه برابر آن مشمول مالیات سالانه ده درصد (۱۰٪) و نسبت به مازاد سه برابر تا چهار برابر آن مشمول مالیات سالانه پانزده درصد (۱۵٪) و نسبت به مازاد چهار برابر مشمول مالیات پانزده درصد (۱۵٪) و نسبت به مازاد چهار برابر تا ۶ برابر بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و نسبت به مازاد ۶ برابر سی‌وپنج درصد (۳۵٪) تعیین می‌شود. میزان معافیت مالیاتی اشخاص موضوع مواد (۵۷) و (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم سالانه دوست‌وشانزده میلیون (۲۱۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.

ارزیابی

۱. در تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۸ سالانه دوست‌وهفتادوشش میلیون ریال تعیین شده که این سقف همان است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تعیین شده است. با عنایت به نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ یا میزان افزایش حقوق کارمندان در سال ۱۳۹۸ (که این میزان بیست درصد برآورد شده است) منطقی آن است که این معافیت نیز به نسبت افزایش داده شود، در غیر این صورت بخشی از افزایش حقوق فقیرترین اقشار کارمندان دولت در سال ۱۳۹۸ (که به علت نرخ تورم سال ۱۳۹۷ در سال ۱۳۹۸ داده خواهد شد) صرف پرداخت مالیات مذکور خواهد شد. به عبارت دیگر دولت بخشی از وجهی را که بابت افزایش حقوق به کارکنان خود می‌دهد از طریق دریافت مالیات استرداد می‌کند که این اقدام در خصوص کارکنانی که کم‌ترین دریافتی‌ها را دارند (و دارای بزرگ‌ترین جامعه آماری هستند) بیش‌تر آسیب‌رسان خواهد بود.

در ادامه تبصره «۶» چنانچه میزان مالیات بر درآمد سال ۱۳۹۷ اقشاری از کارمندان که از حقوق و مزایای بیش‌تری بهره‌مند هستند با میزان مالیات بر درآمد آنان در سال ۱۳۹۸ مقایسه شود، ملاحظه می‌کنیم که این میزان در سال آینده کاهش خواهد یافت. این رویکرد در قبال مالیات حقوق کارمندان دقیقاً برخلاف جهت تعدیل دریافتی‌های آنان در سال آینده است. زیرا این تدبیر میزان مالیات بر درآمد

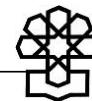
فقیرترین اقشار کارمندان را مشابه سال ۱۳۹۷ تعیین می‌کند، درحالی که این میزان را برای اقشار با حقوق و مزایای بیش‌تر کاهش می‌دهد.

پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود میزان معافیت مالیاتی مورد بحث برای سال ۱۳۹۸ بیست درصد (معادل افزایش حقوق کارمندان در سال آتی) افزایش یابد و در صورت لزوم به منظور جبران این کاهش درآمد دولت میزان مالیات اقشاری که از حقوق و مزایای بیش‌تر استفاده می‌کنند در تبصره «۶» افزایش داده شود. در سطر دوم این تبصره کلمه «مزایای» به کلمات «مزایا و» اصلاح شود.

۲. بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
الف) افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و لشکری و قضات به طور جداگانه توسط دولت در این قانون انجام می‌گیرد به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ در حکم حقوق، بدون تغییر باقی بماند. احکام بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، ماده قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره بند «ی» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر حکم این بند حاکم است.	الف) افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و لشکری و قضات به طور جداگانه توسط دولت در این قانون انجام می‌گیرد به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ در حکم حقوق، بدون تغییر باقی بماند.
۱. دولت مکلف است حقوق و مزایای مستمر گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر شاغل دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و اعضای هیئت علمی و قضات را به صورت پلکانی نزولی با رعایت بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه به گونه‌ای افزایش دهد که طبقات پایین‌تر از درصد افزایش بیش‌تری برخوردار شوند. حداکثر میزان افزایش بیست درصد (۲۰٪) خواهد بود و مقامات و هم‌ترازان موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره و رؤسای دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، استانداران و شهرداران مراکز استان‌ها و اعضای شورای اسلامی شهر مراکز استان‌ها در سال ۱۳۹۷ مشمول افزایش نمی‌شوند. احکام بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره بند «ی» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر حکم این جزء حاکم است.	



ارزیابی

۱. دولت در بند «الف» تبصره «۱۲» همانند لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، بیان داشته است که میزان افزایش گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر توسط دولت تعیین می‌شود. این در حالی است که در سال ۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی با الحاق یک جزء به بند «الف» تبصره «۱۲»، دولت را مکلف به افزایش حقوق کارکنان (شامل گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر شاغل دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و اعضای هیئت علمی و قضات) به صورت پلکانی نزولی نمود و در عین حال بیان داشت که مقامات و هم‌ترازان موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره و رؤسای دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، استانداران و شهرداران مراکز استان‌ها و اعضای شورای اسلامی شهر مراکز استان‌ها در سال ۱۳۹۷ مشمول افزایش نمی‌شوند. این سیاست برای سال ۱۳۹۸ مورد نظر دولت نبوده و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ شاهد این حکم نیستیم. به نظر می‌رسد تکلیف دولت مبنی بر افزایش پلکانی نزولی و یا عدم افزایش حقوق برای سال ۱۳۹۸ با توجه به شرایط تورمی کشور سیاست صحیحی نیست و اعمال متوالی آن طی دو سال با توجه به تورم قابل توجهی که در کشور وجود داشته است می‌تواند به خروج نخبگان و متخصصان از بدنه دولت و در عین حال نارضایتی مدیران و مسئولان کشور منجر شود و هزینه‌هایی را به کشور تحمیل کند. در صورتی که مجلس شورای اسلامی بنا دارد از طبقه ضعیف کارکنان دولت حمایت بیش‌تری به‌عمل آورد می‌تواند از طریق بسته‌های حمایتی و تشویقی این سیاست را دنبال کند. در عین حال سازوکارهای مالیاتی پیش‌بینی شده در بند «الف» تبصره «۶» لایحه می‌تواند به نوعی سیاست افزایش پلکانی نزولی حقوق را محقق کند. زیرا از طریق این سازوکار، حقوق بیش‌تر پرداخت مالیات تصاعدی بیش‌تری را به همراه خواهد داشت.

پیشنهاد

این حکم با برخی اصلاحات عبارتی مورد تأیید است. در بند «الف» تبصره «۱۲» عبارت «در این قانون انجام می‌گیرد» با عبارت «تعیین می‌شود» جایگزین و کلمه «همانند» در آخر این بند به کلمه «می‌ماند» اصلاح شود.

۳. بند «ج» تبصره «۱۲»

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
دولت مجاز است اعتبار ردیف ۳۷-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون را برای افزایش و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهانه آنها کم‌تر از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می‌باشد، بر اساس آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اختصاص دهد. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند افزایش احکام حقوقی سال ۱۳۹۷ بازنشستگان ذی‌نفع ناشی از اجرای این حکم را از ۱۳۹۷/۱/۱ اعمال نمایند.	دولت مجاز است اعتبار ردیف ۲۲-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون را برای افزایش و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهانه آنها کم‌تر از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می‌باشد، بر اساس آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اختصاص دهد. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند افزایش احکام حقوقی سال ۱۳۹۸ بازنشستگان ذی‌نفع ناشی از اجرای این حکم را از ۱۳۹۸/۱/۱ اعمال کنند.

ارزیابی

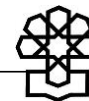
- برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان ۲۰ هزار میلیارد ریال تخصیص داده شده است که این رقم نسبت به سال گذشته تغییری نداشته است. به نظر می‌رسد با این میزان اعتبار (با توجه به تعداد بازنشستگان) نمی‌توان انتظار داشت اهداف بند «ج» تبصره «۱۲»^۱ ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تحقق یابد. به نقل از وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان ۳۰۰ هزار میلیارد ریال اعتبار لازم است.

- در متن این بند از تبصره «۱۲»، وظیفه‌بگیران تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در دامنه شمول این حکم مغفول واقع شده‌اند.

پیشنهاد

عبارت وظیفه‌بگیران تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به این بند از تبصره اضافه شود.

۱ دولت مجاز است اعتبار ردیف ۲۲-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون را برای افزایش و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهانه آنها کم‌تر از بیست میلیون ریال است بر اساس آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد اختصاص دهد.



۴. بند «ز» تبصره «۱۲»

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
اعطای هرگونه تسهیلات از محل اعتبارات دولتی، منابع داخلی، کمک‌ها و یا درآمدهای اختصاصی کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران عامل، اعضای هیئت مدیره و رؤسا و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع مواد قانونی فوق ممنوع است. تخلف از مفاد این بند در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب و مرتکب مشمول مجازات مقرر در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ (کتاب پنجم- تعزیرات) می‌گردد.	حذف شده

ارزیابی

بند «ز» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۳۹۷ حذف شده که بهتر است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ هم آورده شود. متن این بند از بسیاری از سوءاستفاده‌هایی که در گذشته رخ داده جلوگیری خواهد کرد و به همین دلیل در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ درج شد.

پیشنهاد

بند مذکور به تبصره‌های لایحه ۱۳۹۸ اضافه شود.

۵. بند «ه» تبصره «۱۲»

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
ط) کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوق، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیئت‌های امنای کلیه شوراهای از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای گسترش آموزش عالی و شورای عالی فضای مجازی که متضمن بار مالی برای دولت باشد در صورتی قابل طرح و تصویب و اجراست که بار مالی ناشی از آن در این قانون تأمین شده باشد. هرگونه اقدام برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.	ه) تمامی تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوق، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیئت‌های امنای کلیه شوراهای از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای گسترش آموزش عالی و شورای عالی فضای مجازی که متضمن بار مالی برای دولت باشد در صورتی قابل طرح و تصویب و اجراست که بار مالی ناشی از آن در این قانون تأمین شده باشد. هرگونه اقدام برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.

ارزیابی

بند «ه» تبصره «۱۲» که در قوانین متعدد سال‌های اخیر به کرات به صورت مختلف تکرار شده است جهت اجرا نیاز به پیش‌بینی احکامی مؤثر به منظور تضمین اجرا و سازوکارهای نظارتی دارد. متن فعلی از ضمانت اجرای کافی برخوردار نیست و مفاد آن در شرایط بسیار گوناگون می‌تواند مورد ابهام و اختلاف نظر قرار گرفته و عملاً اجرا نشود. اعمال نظارت مؤثرتر توسط سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ذی‌حساب‌ها، مؤسسات حسابرسی، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور، پاسخگو کردن دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط و اعمال مجازات درباره متخلفان موجب اجرای بهتر این بند در سال‌های آتی خواهد شد. البته اعمال تدابیر فوق هر یک نیازمند سازوکارهای خاص خود است که باید با تعامل دستگاه‌های ذی‌ربط طراحی شود.

پیشنهاد

در سطر اول این بند بعد از کلمه «تشکیلات» عبارت «از جمله تأسیس هر نوع مؤسسه دولتی جدید» اضافه شود.

۶. بند «م» تبصره «۱۲»

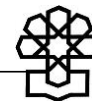
قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد دولت در اجرای بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر کاهش حجم، اندازه و ساختار دستگاه‌های اجرایی را به صورت سه‌ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.	حذف شده

ارزیابی

در بند «م» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تکلیفی برای سازمان اداری و استخدامی کشور پیش‌بینی شده که به دلیل آثار مالی آن در بودجه سال آتی و سال‌های بعد بهتر است در سال ۱۳۹۸ هم استمرار داشته باشد.

پیشنهاد

بند مذکور به تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اضافه شود.



۷. جزء «۳» بند «ج» تبصره «۲۰»

قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
-	دستگاه‌های اجرایی مکلفند تمام اطلاعات مربوط به حقوق، فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی خود را در اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دهند. واحدهای مجری موظفند حقوق و مزایای کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی، مندرج در حکم کارگزینی و قراردادهای منعقد شده را برابر قوانین و مقررات مربوط و سایر پرداخت‌های غیرمستمر پرسنلی را معطوف به عملکرد و کارایی آنها محاسبه و پرداخت کنند. در صورتی که واحد مجری بخشی از کارکنان خود را (حداکثر تا ده درصد (۱۰٪)) نسبت به انجام مأموریت‌های خود مازاد تشخیص دهد، می‌تواند پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مذکور وفق قوانین و مقررات مربوط (جابه‌جایی به واحد دیگری در همان دستگاه، جابه‌جایی به دستگاه اجرایی دیگری در همان شهر یا شهرستان بدون رضایت مستخدم و جابه‌جایی به سایر شهرها و شهرستان‌های دیگر در همان دستگاه اجرایی و یا سایر دستگاه‌های اجرایی با رضایت مستخدم و موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور) اقدام کنند. در صورت عدم موافقت مستخدم، وفق مقررات مربوط، در خصوص نیروهای رسمی و پیمانی نسبت به بازنشستگی یا بازخریدی و در مورد نیروهای قراردادی نسبت به فسخ قرارداد و بازخریدی آنها اقدام کنند.

ارزیابی

۱. مفاد پاراگراف آخر جزء «۳» بند «ج» تبصره «۲۰» اولاً در ارتباط با مقررات استخدامی دستگاه‌های دولتی است که باید در زمینه‌های مربوط خود مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار گیرد و احکام پیشنهادی می‌تواند موجب بروز اشکالاتی در حوزه‌های اداری - استخدامی دستگاه‌های اجرایی شود.
۲. این اصلاح صرفاً در سال ۱۳۹۸ قابل اجرا خواهد بود و برای سال‌های بعد قابلیت اجرا ندارد، در حالی که حکم این تبصره باید قابلیت استمرار در سال‌های آینده را داشته باشد تا نتایج آن تحصیل شود.
۳. نکته دیگر اینکه حکم بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه راجع به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد منوط به اجرای حکم این پاراگراف نیست و می‌تواند به طرق دیگر هم اجرا شود. مقدمات و الزامات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد باید به طور مستقل و فارغ از قانون بودجه مورد بررسی و اتخاذ تصمیم دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گیرد تا اقدامات، مراحل زمانی و تقدم و تأخر آنها شناخته شود. قبل از

انجام این‌گونه مطالعات و بررسی‌ها هر نوع اقدام از قبیل آنچه در اینجا ذکر شده است می‌تواند موجب بروز اشکال در اجرای اصل برنامه شود. اجرای این حکم مستلزم آن است که مقدمات ضروری آن قبلاً تحقق یافته باشد و اهم این مقدمات را می‌توان اجرای حسابداری تعهدی، اجرای برنامه‌ریزی عملیاتی، محاسبه دقیق هزینه‌ها، محاسبه قیمت تمام شده، حصول اطمینان از پرداخت بموقع و کامل اعتبارات مورد نیاز برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌ها، ذکر کرد و مفاد این بند حاکی از آن است که اجرای حسابداری تعهدی به تنهایی به زمانی بیش از سه سال نیاز داشته است و اجرای هر یک از مقدمات دیگر نیز به سال‌ها زمان برای تأمین و آموزش نیروی انسانی و ... نیاز دارد.

پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود این پاراگراف حذف شود تا از بروز مشکلات اداری و استخدامی در این زمینه پرهیز شود. ضمن اینکه به نظر می‌رسد اجرای صحیح جزء «۴» فوق بدون آنکه مقدمات پیش‌نیاز آن قبلاً تحقق یافته باشد امکانپذیر نیست. درج حکمی که اجرای آن عملاً امکانپذیر نیست می‌تواند موجب انحرافات در تأمین اهداف آن شود.

۸. جزء «۴» بند «ج» تبصره «۲۰»

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
از صرفه‌جویی حاصل از تفاضل بین بهای تمام‌شده مورد توافق در تفاهمنامه عملکردی و هزینه‌های قطعی فعالیت یا محصول در همان دوره تفاهمنامه، پنجاه درصد (۵۰٪) به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری به عنوان پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی محصولات بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و پنجاه درصد (۵۰٪) دیگر برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذی‌ربط، مازاد بر سقف تخصیص اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، هزینه می‌گردد.	دستگاه اجرایی مجاز است از صرفه‌جویی‌های حاصل از تفاضل بین قیمت تمام‌شده مورد توافق در تفاهمنامه‌های منعقد و هزینه‌های قطعی فعالیت یا محصول در همان دوره تفاهمنامه، مشروط به تأیید عملکرد مطلوب توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و در سقف تخصیص اعتبار، پنجاه درصد (۵۰٪) را به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری در قالب پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی خدمات و محصولات بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و پنجاه درصد (۵۰٪) دیگر را برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذی‌ربط و مازاد بر سقف تخصیص اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، هزینه کند.

ارزیابی

جزء «۴» بند «ج» تبصره «۲۰» هم به دلیل تجویز پرداختی فوق‌العاده به مستخدمین، از مقولات استخدامی است که در جایگاه خود یعنی مقررات استخدامی مربوط باید مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار گیرد.

پیشنهاد

این بند باید حذف شود.



۹. بند «د» تبصره «۲۰»

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه، مکلف به تأمین حداقل ده درصد (۱۰٪) از وظایف این ماده از طریق واگذاری و خرید خدمات می‌باشند. همچنین ایجاد هرگونه واحد اداری یا عملیاتی جدید برای انجام وظایف موضوع ماده فوق‌الذکر ممنوع است و تأمین خدمات مورد نیاز از طریق سازوکار پیش‌بینی شده در این ماده و اعتبارات مصوب امکانپذیر است.	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه، مکلف به تأمین حداقل ده درصد (۱۰٪) از وظایف این ماده از طریق واگذاری و خرید خدمات می‌باشند. همچنین ایجاد هرگونه واحد اداری یا عملیاتی جدید برای انجام وظایف موضوع ماده فوق‌الذکر ممنوع است و تأمین خدمات مورد نیاز از طریق سازوکار پیش‌بینی شده در این ماده و اعتبارات مصوب امکانپذیر است.

ارزیابی

با عنایت به نیاز مبرم کشور به احداث مدارس و بیمارستان‌های جدید دولتی و با عنایت به اینکه در ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه منعی در این زمینه‌ها پیش‌بینی نشده است لذا ممنوعیت موضوع بند «د» تبصره «۲۰» به دلیل مغایرت با ماده فوق، نیازهای مبرم کشور و همچنین سیاست‌های مورد قبول و رایج باید حذف شود.

پیشنهاد

این بند حذف شود.

۱۰. بندهای ذیل جدول ۷

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
در صورت انتقال کارکنان (رسمی و پیمانی)، اعتبار حقوق، عیدی و مزایای مستمر آنان تا پایان سال ۱۳۹۷ توسط دستگاه اجرایی مبدأ (ملی/استانی) و مزایای غیرمستمر (از جمله اضافه‌کار، رفاهی و سایر پرداخت‌های پرسنلی) از زمان انتقال دستگاه اجرایی مقصد (ملی/استانی) پرداخت می‌گردد. در صورت جابه‌جایی کارکنان قراردادی، پرداخت حقوق و مزایای آنان، تا پایان سال ۱۳۹۷ بر عهده دستگاه اجرایی مقصد (ملی/استانی) می‌باشد. سازمان برنامه و بودجه مکلف است اعتبار حقوق و مزایای کارکنان انتقال‌یافته (رسمی، پیمانی و قراردادی) در سال جاری را ضمن هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی مبدأ و مقصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی نماید. کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد و عیدی بازنشستگان مشمول صندوق بازنشستگی کشوری توسط صندوق مذکور پرداخت می‌گردد. سازمان مجاز است مابه‌التفاوت کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد و عیدی	در صورت انتقال کارکنان (رسمی و پیمانی)، اعتبار حقوق، عیدی و مزایای مستمر آنان تا پایان سال ۱۳۹۸ توسط دستگاه اجرایی مبدأ (ملی/استانی) و مزایای غیرمستمر (از جمله اضافه‌کار، رفاهی و سایر پرداخت‌های پرسنلی) از زمان انتقال دستگاه اجرایی مقصد (ملی/استانی) پرداخت می‌گردد. در صورت جابه‌جایی کارکنان قراردادی، پرداخت حقوق و مزایای آنان، تا پایان سال ۱۳۹۸ بر عهده دستگاه اجرایی مقصد (ملی/استانی) می‌باشد. سازمان برنامه و بودجه مکلف است اعتبار حقوق و مزایای کارکنان انتقال‌یافته (رسمی، پیمانی و قراردادی) در سال جاری را ضمن هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی مبدأ و مقصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پیش‌بینی نماید. کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد و عیدی بازنشستگان مشمول صندوق بازنشستگی کشوری توسط صندوق مذکور پرداخت می‌گردد. سازمان مجاز است مابه‌التفاوت کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد و عیدی

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
بازنشستگان از اعتبار پیش‌بینی شده برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی مربوطه را از بودجه آنها کسر و به اعتبارات هزینه‌ای صندوق مذکور اضافه نماید. در اجرای حکم بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۳۹۷ فوق‌العاده‌های بعدی کارکنان دستگاه‌های اجرایی نیز باید در محاسبات منظور شود. توزیع اعتبار جزء «۷» ردیف ۱۰۲۵۰۰ توسط سازمان بین دستگاه‌های ملی و استانی انجام می‌شود و صرفاً دستگاه‌های گیرنده اعتبار موظف به مبادله موافقنامه می‌باشد.	بازنشستگان از اعتبار پیش‌بینی شده برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی مربوطه را از بودجه آنها کسر و به اعتبارات هزینه‌ای صندوق مذکور اضافه نماید. در اجرای حکم بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۳۹۸ فوق‌العاده‌های بعدی کارکنان دستگاه‌های اجرایی نیز باید در محاسبات منظور شود. توزیع اعتبار ردیف ۱۰۲۵۳۰ توسط سازمان، بین دستگاه‌های ملی و استانی انجام می‌شود و صرفاً دستگاه‌های گیرنده اعتبار موظف به مبادله موافقنامه می‌باشد.

ارزیابی

درباره بندهای ذیل جدول ۷ نکات زیر را یادآور می‌شود:

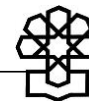
الف) متونی که ذیل جدول ۷ آمده از جنس احکام قانونی هستند و محل نگارش آنها ذیل جداول صحیح نیست.

ب) مطالبی که در خصوص حقوق و مزایای کارکنان رسمی و پیمانی منتقله ذکر شده ارتباطی به قانون بودجه ندارد، به علاوه از آنجا که در صورت انتقال مستخدم به دستگاه دیگر، ارتباط استخدامی وی با دستگاه قبلی قطع می‌شود بنابراین پرداخت حقوق و مزایای مستمر وی توسط دستگاه مبدأ امکانپذیر نیست و هر گونه پرداختی به این گونه مستخدمین برعهده دستگاه مقصد است.

ج) این مطلب که «در اجرای حکم بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ فوق‌العاده‌های بعدی کارکنان دستگاه‌های اجرایی نیز باید در محاسبات منظور شود»، اولاً همان طور که از متن آن بر می‌آید مرتبط و در ادامه بند «الف» تبصره «۱۲» است و باید در دنباله آن بند نوشته شود. و ثانیاً نکته مهم‌تر آنکه معنا و مفهوم این مطلب روشن نیست و منشأ بروز مشکلات جدی در حقوق و مزایای کارکنان خواهد شد. لازم است بدو نکته مورد نظر در این حکم به روشنی انشا شود تا بعداً بتوان آن را مورد بررسی قرار داد.

پیشنهاد

احکام این قسمت با انجام اصلاحاتی به تبصره‌های بودجه اضافه شود.



۱۱. بند «الف» تبصره «۲۱»

قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
-	در اجرای بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین کنند. در صورتی که منابع حاصل از سود و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش، کفایت پرداخت مابه‌التفاوت را نکند، به دولت اجازه داده می‌شود آن را از محل برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی تأمین کند.

ارزیابی

نحوه تنظیم این حکم به گونه‌ای است که عملاً هزینه افزایش حقوق بازنشستگان دو بار در هزینه‌ها منظور شده است. یک‌بار در اعتبارات هزینه‌ای (فصل رفاه اجتماعی) منظور شده است و یک‌بار هم از صندوق توسعه ملی قابل برداشت است. لذا با عنایت به رشد ۴۴ درصدی سهم اعتبار مربوط به کمک دولت بابت پرداخت حقوق به بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و رشد ۵۰ درصدی اعتبار حقوق بازنشستگان لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) به نظر می‌رسد این میزان رشد برای پرداخت حقوق بازنشستگان کفایت می‌کند.

پیشنهاد

بند «الف» تبصره «۲۱» حذف شود.

بند پیشنهادی الحاقی به تبصره «۱۲» برای کاهش هزینه‌های دولت

دلیل پیشنهاد بند الحاقی

با وجود سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین مربوط به کوچک‌سازی، تقلیل نقش و وظایف دولت و کاهش هزینه‌های عمومی، متأسفانه شاهد رشد فزاینده اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کشور و به خصوص اعتبارات مربوط به حقوق شاغلین و بازنشستگان طی سال‌های اخیر بوده‌ایم. با توجه به کسری شدید منابع در بودجه سال ۱۳۹۸ بدیهی است که ادامه وضع موجود چشم‌انداز خوبی را پیش روی کشور قرار نمی‌دهد. به منظور کاهش هزینه‌های کشور و توسعه نظام اداری کشور، تبصره زیر پیشنهاد می‌شود.

بند الحاقی به تبصره «۱۲» - به منظور کنترل و کاهش هزینه‌های جاری دولت در سال ۱۳۹۸

نسبت به سال ۱۳۹۷ دولت مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. تعداد کنفرانس‌ها، نشست‌ها، گردهمایی‌ها، سمینارها، جشنواره‌ها و سایر عناوین مشابه که به اختصار همایش نامیده می‌شود، اعم از بین‌المللی، ملی، کشوری و استانی، نسبت به سال ۱۳۹۷ بیست درصد کاهش می‌یابد. هزینه برگزاری هر یک از همایش‌ها نیز نسبت به سال ۱۳۹۷ باید بیست درصد تقلیل یابد.
۲. هزینه مأموریت‌ها و مسافرت‌های اداری کارکنان دستگاه‌های اجرایی اعم از داخل یا خارج کشور از طرق مقتضی از جمله با استفاده از امکانات فناوری اطلاعات و ارتباطات در سطح کشور، در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ بیست درصد باید کاهش یابد.
۳. هزینه خرید خودرو، ملزومات، تجهیزات و مواد مصرفی اداری و کاغذ در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ بیست درصد باید کاهش یابد.
۴. کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم حداکثر به میزان سال ۱۳۹۷ قابل پرداخت است و هیئت وزیران، هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، شوراهای عالی، شوراها، مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره و سایر مراجع تصمیم‌گیری مکلف به رعایت این حکم هستند. به مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنان کمک رفاهی قابل پرداخت نیست.
۵. نظام آموزش‌های ضمن خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی باید اصلاح و آموزش‌های غیرضرور حذف شود. هزینه‌های آموزش ضمن خدمت سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ باید حداقل بیست درصد کاهش یابد.
۶. هرگونه استخدام کارکنان قراردادی جدید در کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است.
۷. دولت مکلف است حداکثر ظرف سه ماه راهکارهای اجرایی اقدامات مذکور را تصویب و گزارش اجرای هر یک از بندها را هر ۶ ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. مراجع مالی دولت و دیوان محاسبات مسئولیت نظارت بر حسن اجرای این تبصره را بر عهده دارند.

بخش چهارم - بررسی هم‌سویی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون ششم توسعه کشور

در بررسی اعتبارات و توزیع منابع و همچنین احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشانه‌هایی از عدم انطباق و کم‌توجهی به قوانین بالادستی و البته در برخی موارد نیز هم‌سویی با این سیاست‌ها و قوانین مشاهده می‌شود. جدول ۷ به بررسی هم‌سویی اعتبارات و تبصره‌های ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور با قانون ششم توسعه کشور می‌پردازد.



جدول ۷. مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون برنامه ششم توسعه کشور

ردیف	مرجع در قانون برنامه ششم و قانون احکام دائمی برنامه	محورهای کلیدی در نظام اداری مطلوب	بررسی لایحه ۱۳۹۸
۱	ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه	تأدیه بدهی سازمان تأمین اجتماعی	با استناد به ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه دولت موظف به تأدیه بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی شده است. ^۱ اما بررسی اعتبارات تخصیص داده شده به این سازمان نشان می‌دهد ردیفی برای تأدیه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به این سازمان در نظر گرفته نشده است. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۹۷ مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال بابت تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به دو صندوق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (۵۰ هزار میلیارد ریال) و نیز صندوق بازنشستگی کشوری (۴۰ هزار میلیارد ریال) در نظر گرفته شده است. اما روند تخصیص اعتبار فصل رفاه اجتماعی و بررسی اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی از جمله صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد دولت صرفاً دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح را مورد توجه قرار داده و اعتباری برای پرداخت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی در کشور تخصیص نداده است.
۲	بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه	صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، منطقی‌سازی اندازه دولت	روند اعتبارات هزینه‌ای کشور در مقایسه با سال ۱۳۹۷ نشان از آن دارد که دولت برنامه‌ای برای کاهش نقش و اندازه دولت در سال ۱۳۹۸ ندارد. حذف بند «ز» تبصره «۱۲» قانون ۱۳۹۷ ^۲ حذف بند «م» تبصره «۱۲» ^۳
۳	تبصره «۳» ماده (۲۹) قانون برنامه ششم	عدالت در پرداخت حقوق شاغلین	بر اساس تبصره «۳» ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی را به نحوی مدون نماید که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و

۱. ماده (۱۲) - دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواری نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، املاک مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی، تأدیه نقدی در بودجه سنواری، اوراق بهادار قانونی و امتیازات مورد توافق اقدام کند. این بند شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و قوای مقننه و قضائیه و نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود.

۲. اعطای هرگونه تسهیلات از محل اعتبارات دولتی، منابع داخلی، کمک‌ها و یا درآمدهای اختصاصی کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران عامل، اعضای هیئت مدیره و رؤسا و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع مواد قانونی فوق ممنوع است. تخلف از مفاد این بند در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب و مرتکب مشمول مجازات مقرر در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۲/۲ (کتاب پنجم-تعزیرات) می‌گردد.

۳. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد دولت در اجرای بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر کاهش حجم، اندازه و ساختار دستگاه‌های اجرایی را به صورت سه ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

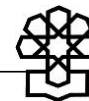
ردیف	مرجع در قانون برنامه ششم و قانون احکام دائمی برنامه	محورهای کلیدی در نظام اداری مطلوب	بررسی لایحه ۱۳۹۸
		دستگاه‌های اجرایی کشور	کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه در هر صورت از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد. اما بدیهی است تحقق هدف موضوع (تبصره «۳» ماده (۲۹)) مستلزم ایجاد شفافیت در نظام بودجه‌ریزی کشور می‌باشد زیرا شفافیت در نظام پرداخت کشور متأثر از نظام بودجه‌ریزی کشور و پیش‌نیاز تحقق احکام قانونی مرتبط با نظام پرداخت می‌باشد.
۴	ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه	عدالت در پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری	بند «ج» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور اعتباری معادل ۱۰ هزار میلیارد ریال برای ترمیم حقوق بازنشستگان در نظر گرفته است که پاسخگوی تحقق هدف ماده (۳۰) برنامه ششم نیست.

جمع‌بندی

نظر به مباحث پیش‌گفته پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، نکات مهم سند مذکور به شرح زیر جمع‌بندی می‌شود:

- در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به سنوات گذشته، ساختار بودجه در خصوص اعتبارات جبران خدمت کارکنان غیرشفاف‌تر شده است. علاوه بر ایراد وارد بر حذف ستون مربوط به حقوق و مزایای مستمر و سایر و جایگزینی آن با جبران خدمت کارکنان، به سبب تغییراتی که در ساختار اعتبارات فصول هزینه‌ای صورت گرفته، امکان محاسبه هزینه‌های پرسنلی دستگاه‌های اجرایی کشور بر اساس برخی مفروضات به سختی امکانپذیر است.

- بر اساس محاسبات انجام‌شده، برای سال ۱۳۹۸ اعتباری معادل ۱,۵۸۲,۴۹۲ میلیارد ریال برای هزینه‌های پرسنلی (۱۱/۱) درصد رشد به نسبت سال (۱۳۹۷) و اعتباری معادل ۵۵۹,۴۴۱ میلیارد ریال نیز برای حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا (۳/۳) درصد به نسبت سال (۱۳۹۷) هزینه خواهد شد که مجموع آن حدود ۲,۱۴۱,۹۳۳ میلیارد ریال خواهد شد که به نسبت سال ۱۳۹۷ (۱,۸۱۶,۴۹۷ میلیارد ریال) با ۱۷/۹ درصد رشد همراه بوده است. در واقع حدود ۶۵/۶۸ درصد از اعتبارات هزینه‌ای کشور صرفاً برای حقوق شاغلین و بازنشستگان هزینه خواهد شد. سهم حقوق شاغلین و بازنشستگان از اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۷ معادل ۶۱/۸ درصد بوده است.



این افزایش اعتبار نشان از آن دارد که سهم حقوق شاغلین و بازنشستگان از اعتبارات هزینه‌ای در حال افزایش است.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور اعتبارات هزینه‌ای (جاری) با ۹/۰۸ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۷ از رقم ۲,۹۳۹ هزار میلیارد ریال به ۳,۲۰۶ هزار میلیارد ریال رسیده است. این در حالی است که اعتبار فصل جبران خدمت با ۲۹/۱ درصد رشد از ۷۳۷ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۷ به ۹۵۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. البته با توجه به تغییراتی که در سایر فصول هزینه‌ای شاهد هستیم نمی‌توان این‌گونه استنباط کرد که قرار است در سال ۱۳۹۸ حقوق کارمندان دولت به میزان ۲۹ درصد رشد کند یا هزینه‌های جبران خدمت کارکنان به میزان ۲۹/۱ درصد رشد داشته است. افزایش ۲۹ درصدی اعتبار جبران خدمت در شرایطی اتفاق افتاده است که اعتبار سایر هزینه‌ها با ۱۷/۵ درصد کاهش همراه بوده که این امر می‌تواند ناشی از تغییر سیاست دولت در زمینه افزایش حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی باشد به نحوی که حقوق ثابت با افزایش بیش‌تر و فوق‌العاده‌های غیرمستمر از عدم افزایش یا حتی کاهش برخوردار باشند.

- فصل رفاه اجتماعی معادل ۱۹/۶ درصد رشد داشته است. اعتبار مربوط به کمک به پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری در سال ۱۳۹۸ به نسبت سال ۱۳۹۷ معادل ۱۶۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که به طور سرجمع ۴۶ درصد رشد داشته است و از ۳۱۴ هزار میلیارد ریال به ۴۵۹ هزار میلیارد ریال رسیده است.

- روند رشد سهم هزینه‌های پرسنلی و حقوق بازنشستگان از اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های اخیر نشان از آن دارد که دولت در برنامه‌های مربوط به اصلاحات اداری و متناسب‌سازی اندازه دستگاه‌های اجرایی و از سوی دیگر اصلاح مدیریت مالی صندوق‌های بازنشستگی و کاهش وابستگی آنان به منابع مالی عمومی توفیقی نداشته است.

- نحوه تنظیم بند «الف» تبصره «۲۱» لایحه به شکلی است که عملاً هزینه افزایش حقوق بازنشستگان دو بار در هزینه‌ها منظور شده است. یک‌بار در اعتبارات هزینه‌ای (فصل رفاه اجتماعی) منظور شده و یک بار هم از صندوق توسعه ملی قابل برداشت است.

پیشنهادها

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ همچون سنوات گذشته دولت برنامه‌ای برای جبران خدمت کارکنان ندارد و غیرشفاف‌تر شدن این بخش در لایحه نیز گواهی بر این ادعا است. در ادامه به منظور رفع ابهام‌هایی که در لایحه مشاهده می‌شود، پیشنهادهایی در خصوص شفافیت جبران خدمت کارکنان و حفظ حداقل‌های معیشتی دهک‌های پایین درآمدی کارکنان دولت و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.

همچنین تبصره‌ای به منظور کاهش هزینه‌های دولت برای الحاق به تبصره «۱۲» ارائه شده است:

الف) درباره شفافیت جبران خدمت کارکنان و حفظ حداقل‌های معیشتی دهک‌های پایین درآمدی کارکنان دولت

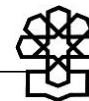
۱. ایجاد ضمانت‌های اجرایی لازم برای اجرای ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و ثبت اطلاعات حقوق و مزایای مقامات، رؤسا و مدیران و کارکنان تمامی دستگاه‌های اجرایی در سامانه ثبت حقوق و مزایای موضوع این ماده پیش‌بینی شود. برای مثال تخصیص اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی دستگاه‌ها و هرگونه پرداخت به مقامات و مدیران مشروط به ثبت این اطلاعات در سامانه مذکور باشد
۲. مکلف کردن دولت به ارائه پیوست مستقل اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی برای سال ۱۳۹۹ از هر محل با ذکر تعداد کارکنان هر دستگاه.
۳. اعمال کنترل‌های لازم بر شیوه هزینه‌کرد درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی توسط نهادهای نظارتی.
۴. پرداخت بسته‌های حمایتی و جبرانی به کارکنان سه دهک اول بر اساس مقادیر حقوق.
۵. ایجاد عدالت در پرداخت از طریق سازوکارهای نظام مالیاتی کشور.

ب) درباره تبصره‌های بودجه

بند پیشنهادی الحاقی به تبصره «۱۲» برای کاهش هزینه‌های دولت

به منظور کنترل و کاهش هزینه‌های جاری دولت در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ دولت مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. تعداد کنفرانس‌ها، نشست‌ها، گردهمایی‌ها، سمینارها، جشنواره‌ها و سایر عناوین مشابه که به اختصار همایش نامیده می‌شود، اعم از بین‌المللی، ملی، کشوری و استانی، نسبت به سال ۱۳۹۷ بیست درصد کاهش می‌یابد. هزینه برگزاری هر یک از همایش‌ها نیز نسبت به سال ۱۳۹۷ باید بیست درصد تقلیل یابد.
۲. هزینه مأموریت‌ها و مسافرت‌های اداری کارکنان دستگاه‌های اجرایی اعم از داخل یا خارج کشور از طرق مقتضی از جمله با استفاده از امکانات فناوری اطلاعات و ارتباطات در سطح کشور، در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ ده درصد باید کاهش یابد.
۳. هزینه خرید خودرو، ملزومات، تجهیزات و مواد مصرفی اداری و کاغذ در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ ده درصد باید کاهش یابد.
۴. کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم حداکثر به میزان سال ۱۳۹۷ قابل پرداخت است و هیئت وزیران، هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، شوراها، شوراهای عالی، شوراها، مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره و سایر



مراجع تصمیم‌گیری مکلف به رعایت این حکم هستند. به مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنان کمک رفاهی قابل پرداخت نیست.

۵. نظام آموزش‌های ضمن خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی باید اصلاح و آموزش‌های غیرضرور حذف شود. هزینه‌های آموزش ضمن خدمت سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ باید حداقل ده درصد کاهش یابد.

۶. هرگونه استخدام کارکنان قراردادی جدید در کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است.

۷. دولت مکلف است حداکثر ظرف سه ماه راهکارهای اجرایی اقدامات مذکور را تصویب و گزارش اجرای هر یک از بندها را هر ۶ ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. مراجع مالی دولت و دیوان محاسبات مسئولیت نظارت بر حسن اجرای این تبصره را بر عهده دارند.

– **تبصره «۶»** – پیشنهاد می‌شود میزان معافیت مالیاتی مورد بحث برای سال ۱۳۹۸ بیست درصد (معادل افزایش حقوق کارمندان در سال آتی) افزایش یابد و در صورت لزوم به منظور جبران این کاهش درآمد دولت میزان مالیات اقشاری که از حقوق و مزایای بیش‌تر استفاده می‌کنند در تبصره «۶» افزایش داده شود. همچنین در سطر دوم این تبصره کلمه «مزایای» به کلمات «مزایا و» اصلاح شود.

– **بند «الف» تبصره «۱۲»** – در بند «الف» تبصره «۱۲» عبارت «در این قانون انجام می‌گیرد» با عبارت «تعیین می‌شود» جایگزین و کلمه «بماند» در آخر این بند به کلمه «می‌ماند» اصلاح شود.

– **بند «ج» تبصره «۱۲»** – وظیفه‌بگیران تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به متن تبصره اضافه شوند.

– **بند «ز» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷** – این تبصره در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حذف شده که پیشنهاد می‌شود به لایحه اضافه شود.

– **بند «ه» تبصره «۱۲»**: متن ارائه شده از ضمانت اجرای کافی برخوردار نیست و مفاد آن در شرایط بسیار گوناگون می‌تواند مورد ابهام و اختلاف نظر قرار گرفته عملاً اجرا نشود. پیشنهاد می‌شود حکم مذکور به گونه‌ای تنظیم شود که اعمال نظارت مؤثرتر توسط سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ذی‌حساب‌ها، مؤسسات حسابرسی، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور، پاسخگو کردن دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط و اعمال مجازات درباره متخلفان که موجب اجرای بهتر این بند در سال‌های آتی خواهد شد لحاظ شود. با وجود این در صورت اصرار بر حکم فوق پیشنهاد می‌شود در سطر اول این بند بعد از کلمه «تشکیلات» عبارت «از جمله تأسیس هر نوع مؤسسه دولتی جدید» اضافه شود.

- بند «م» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷- این تبصره در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حذف شده که پیشنهاد می‌شود به لایحه اضافه شود.
- جزء «۳» بند «ج» تبصره «۲۰» - این پاراگراف حذف شود.
- جزء «۴» بند «ج» تبصره «۲۰» - این بند باید حذف شود.
- بند «د» تبصره «۲۰» - ممنوعیت موضوع بند «د» تبصره «۲۰» به دلیل مغایرت با ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه، نیازهای مبرم کشور و همچنین سیاست‌های مورد قبول و رایج باید حذف شود.
- بندهای ذیل جدول ۷: متونی که ذیل جدول ۷ آمده از جنس احکام قانونی هستند و محل نگارش آنها ذیل جداول صحیح نیست. باید پس از اصلاحات به تبصره‌ها اضافه شوند.
- بند «الف» تبصره «۲۱» - این تبصره حذف شود.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.
۳. سند برنامه ششم توسعه ۱۳۹۵.
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۵. گزارش وضعیت نظام اداری، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، تیرماه ۱۳۹۳.
۶. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۷. قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳.
۸. نکاتی پیرامون نظام پرداخت مدیران در بخش عمومی کشور، شماره مسلسل ۱۴۹۹۳، شهریورماه ۱۳۹۵.
۹. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۴۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه اداری و استخدامی)

تهیه و تدوین کنندگان: فهمیه غفرانی، اکبر شکوهی، محمدرضا مالکی

همکار: حسن کاویانی

ناظران علمی: کرم‌اله دانش‌فرد، ایروان مسعودی‌اصل

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. جبران خدمات کارکنان
۲. رفاه اجتماعی
۳. حقوق و مزایای مستمر
۴. هزینه‌های پرسنلی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۴